

G. RUFFO, P. FOSSATI, V. LOCATELLI, I. CASTELLANI, G. MARASCHI

---

# TRACCIABILITA' ALIMENTARE, PROFILO SANZIONATORIO E RIFLESSI DI SANITA' PUBBLICA VETERINARIA

## FOOD TRACEABILITY, PENALTIES AND EFFECTS ON VETERINARY PUBLIC HEALTH

**GIANCARLO RUFFO**, DL, PhD, *Professore Associato di Medicina Legale Veterinaria e Legislazione Veterinaria, VESPA Dpt., Università degli Studi di Milano, Milano, Italia,*

**PAOLA FOSSATI**, DVM, *Ricercatore universitario, Professore aggiunto, Specialista in Diritto e Legislazione Veterinaria, VESPA Dpt., Università degli Studi di Milano, Milano, Italia,*

**VALENTINA LOCATELLI**, DVM, PHD, *VESPA Dpt., Università degli Studi di Milano, Milano, Italia*

**INGRID CASTELLANI**, DVM, *VESPA Dpt., Università degli Studi di Milano, Milano, Italia*

**GIACOMO MARASCHI**, DVM, *Specialista in Diritto e Legislazione Veterinaria, Dirigente Veterinario, ASL MI2, Segrate, Italia*

### Riassunto:

L'applicazione di una corretta e dettagliata tracciabilità/rintracciabilità prevede la conoscenza degli alimenti a rischio, ovvero dannosi e inadatti al consumo umano, in relazione ai processi di *recall* da applicarsi in caso di ritiro del prodotto, in qualsiasi fase della filiera. Il profilo sanzionatorio è proporzionato alla gravità delle violazioni.

Gli autori analizzano le sanzioni, previste in ambito nazionale, destinate agli operatori del settore alimentare, in tutte le fasi di produzione e anche nel settore mangimistico, applicabili agli illeciti in violazione al Regolamento CE n. 178/2002 in merito alla tracciabilità.

### Abstract

*The application of a correct and detailed traceability provides knowledge of unsafe or harmful food and of food unfit for human consumption, in relation to the processes of recall to be applied in case of withdrawal of the product, at any stage of the food chain.*

*Penalties are proportionate to the gravity of the violations.*

*The authors analyze the penalties imposed at national level on operators of food industry, in all stages of production. In particular they analyze violations of EC Regulation n. 178/2002 on traceability.*

**Parole chiave:** tracciabilità, Reg. CE n. 178/2002, sicurezza alimentare, Decreto Legislativo n. 190/2006, sanzioni.

**Keywords:** traceability, EC Reg. n. 178/2002, food safety, D.Lgs. n. 190/2006, penalties.

## INTRODUZIONE

La tracciabilità/rintracciabilità di un alimento, come processo finalizzato a garantire la tutela del consumatore e la salute pubblica, è stata introdotta dal Regolamento CE n. 178/2002, norma capostipite del Pacchetto Igiene in materia di Legislazione e Sicurezza Alimentare. Si individua nell'operatore del settore alimentare il destinatario direttamente responsabile della gestione di tale processo.

L'Italia applica direttamente questo Regolamento Europeo e lo completa ulteriormente, introducendo le sanzioni in caso di violazione o inottemperanza da parte dell'operatore alimentare, che non predispone il sistema di tracciabilità o non ottempera agli obblighi di una corretta, precisa e dettagliata rintracciabilità del prodotto.

Il legislatore nazionale, stabilendo le sanzioni, si prefigge il duplice obiettivo di perseguire i casi di violazione al Regolamento e di rendere applicabile con maggior efficacia le disposizioni finalizzate a garantire la tracciabilità, in particolare degli alimenti di origine animale destinati al consumo umano.

## DIRITTO

**Il Decreto Legislativo n. 190/2006:**  
*"Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento CE n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare"*

Il Decreto Legislativo 5 aprile 2006, n. 190 dispone le sanzioni per le violazioni del Regolamento CE n. 178/2002. Il destinatario del Decreto Legislativo n. 190/2006 non è solo l'operatore del settore alimentare, ma è individuato anche nell'operatore del settore dei mangimi. Questa normativa parte dal presupposto degli obblighi generali stabiliti dal Regolamento CE n. 178/2002 che, all'art. 17, impongono agli operatori del settore alimentare e del settore dei mangimi di garantire il rispetto della legislazione alimentare nei propri stabilimenti in tutte le fasi di produzione, di trasformazione e di distribuzione dei prodotti, rendendo così particolarmente efficace l'applicazione del concetto di tracciabilità/rintracciabilità.

Il Regolamento europeo persegue differenti finalità (sanitarie, in prevalenza, commerciali, agricole, ambientali), e il D.Lgs. n. 190/2006 individua espressamente, come autorità competenti all'ac-

certamento delle violazioni amministrative e alla irrogazione delle sanzioni in violazione alla norma comunitaria, *le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito delle proprie competenze* (paragrafo 4 dell'articolo 7). All'atto pratico, non si individuano specifiche autorità tecniche, ma si rinviano alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano i poteri di accertamento e di contestazione delle violazioni. Spetta pertanto alle stesse Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano il compito di delegare tale potere all'autorità tecnica competente per materia in rapporto alla finalità che giustifica l'intervento sanzionatorio.

Gli organi che accertano le violazioni, di conseguenza, riportano la finalità dell'azione di controllo nel provvedimento amministrativo, a giustificazione del proprio intervento e in rapporto alle proprie competenze.

Importante notare che nel testo del D. Lgs. n. 190/2006 si richiama l'applicazione delle disposizioni della Legge 24 novembre 1981, n. 689 e delle successive modifiche, per quanto compatibili, in riferimento a quanto non previsto dal medesimo Decreto Legislativo.

### **Il concetto di tracciabilità dell'alimento e applicazione presso stabilimenti, allevamenti e macelli.**

La tracciabilità di un alimento è l'insieme delle procedure e dei mezzi utilizzati al fine di seguire il percorso di un prodotto in ogni momento e in ogni tappa della filiera produttiva, fino alla distribuzione al consumatore finale.

Sebbene la norma non specifichi quali siano le modalità e i requisiti che garantiscano la completa e dettagliata tracciabi-

lità alimentare, si fa obbligo all'operatore del settore alimentare di predisporre tutti i sistemi e le procedure necessarie al fine di garantire tracciabilità degli alimenti, secondo il proprio *modus operandi*.

Il sistema di tracciabilità, per esempio, può essere garantito attraverso la predisposizione e la tenuta di registri in cui si riportino, nell'arco di un periodo prestabilito, tutte le informazioni relative alla movimentazione e alla circolazione delle sostanze fino alla distribuzione. Il fine di garantire un'adeguata tracciabilità si avvale oggi del concreto ausilio della tecnologia informatica. In effetti, la registrazione su computer di codici a barre, orari e date, archiviati separatamente per reparto, rappresentano oggi un percorso obbligato per garantire senza margini di errore la tracciabilità immediata di un alimento.

La tracciabilità di un alimento all'interno di uno stabilimento inizia con la registrazione/tracciabilità dell'entrata della materia prima, del luogo e della ditta da cui la stessa è stata spedita/prodotta.

Il passo successivo è l'identificazione del lotto o della partita di ingresso con la data di consegna. La registrazione del prodotto nelle fasi di transito da una zona di lavorazione e da un'attrezzatura all'altra, fino alla registrazione del prodotto finito, all'interno dei magazzini di stoccaggio prima dell'invio alla distribuzione, sono tutte tappe intermedie che vanno monitorate. Si traccia poi, nella fase finale, il luogo di destinazione, nel momento in cui il prodotto alimentare viene immesso in commercio.

L'immissione finale in commercio di un alimento è una procedura complessa; l'operatore alimentare deve essere in grado di individuare, in maniera dettagliata, qualsiasi sostanza destinata a entrare a

far parte dell'alimento stesso (anche di risalire a chi ha fornito un animale destinato alla produzione alimentare) e deve disporre di sistemi e procedure per individuare le imprese alle quali ha consegnato i propri prodotti, per consentire eventuali *recall*. Agli operatori viene, inoltre, imposto un obbligo di collaborazione con le autorità competenti per i controlli, sia al fine di esplicitare le varie parti del processo di tracciabilità interno di ogni azienda sia in virtù degli obblighi di comunicazione dell'esistenza di alimenti non conformi per i quali l'operatore stesso abbia attivato la procedura di rintracciabilità.

#### *La tracciabilità in allevamento*

La tracciabilità in un allevamento, ad esempio di bovini, è rappresentato dal registro di stalla obbligatorio, sul quale devono essere riportate la registrazione degli animali in ingresso, le nascite, la movimentazione degli animali in uscita e la loro destinazione finale (mercato, altra azienda, alpeggio, transumanza, macellazione) nonché i decessi e le eutanasie che avvengono in azienda.

Sempre nell'ottica della tracciabilità, in azienda, è obbligatorio detenere il registro dei trattamenti farmacologici, il registro di carico e scarico per la scorta dei medicinali veterinari. Servono, inoltre, il registro di carico e scarico dei mangimi, soprattutto alla luce della diversificata somministrazione di taluni alimenti a gruppi di animali presenti in azienda.

#### *La tracciabilità nei macelli*

Nei macelli è individuabile un ulteriore e più complesso esempio di tracciabilità. I mattatoi, in effetti, si avvalgono di sistemi informatici tecnologicamente avanzati. Qui la tracciabilità inizia con l'esame dei documenti di accompagna-

mento degli animali allo scarico dal mezzo di trasporto, la registrazione telematica dei dati degli animali, e, dopo l'avvenuta macellazione, si passa inderogabilmente all'apposizione sulle carcasse, sulle mezzene, sui quarti di etichette adesive con codici a barre, che vengono 'letti' da postazioni informatiche (computer-lettori) lungo il percorso della carne e che consentono di individuare in qualsiasi momento il taglio di carne prima che questo subisca ulteriori sezionamenti, lavorazioni o trasformazioni.

La tracciabilità viene successivamente assicurata dai documenti di accompagnamento delle carni e, a livello di vendita al dettaglio, dall'etichettatura del prodotto finito esposta e visibile al consumatore finale.

L'etichetta sul prodotto finito deve necessariamente riportare l'indicazione del numero di lotto e dello stabilimento di produzione, al fine di garantire una rintracciabilità immediata dell'alimento anche dopo la vendita al consumatore, soprattutto se un alimento dovesse causare una compromissione della salute del consumatore stesso o in caso di prodotto non conforme soggetto ad allerta.

#### **Il concetto di rintracciabilità**

La rintracciabilità consiste nel percorso inverso rispetto alla tracciabilità, ossia è la possibilità di individuare e recuperare l'alimento in ogni momento, dalla distribuzione e risalendo, attraverso le fasi di trasformazione e produzione, se si vuole, fino all'origine.

La rintracciabilità dell'alimento consente di risalire direttamente fino alle strutture di produzione, attraverso una rete di *recall*, e di poter verificare in fase successiva i piani aziendali di controllo dei ri-

schì per poter individuare la causa del pericolo riscontrato.

Si deve tenere presente che non sono sempre esclusive motivazioni di carattere sanitario a muovere la necessità di applicare la rintracciabilità di un alimento (o di un mangime o di un animale destinato alla produzione di alimenti).

Qualora dovesse verificarsi un episodio di tossinfezione alimentare o nel caso in cui un alimento di produzione industriale contenga corpi estranei che rappresentano un pericolo per la salute pubblica (corpi estranei in un alimento preconfezionato), la competenza è comunque dell'autorità sanitaria.

### **Requisiti di sicurezza degli alimenti**

Nel regolamento CE n. 178/2002, l'articolo 14 costituisce un principio fondamentale in quanto sancisce che **gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato**.

I requisiti di sicurezza che devono possedere gli alimenti ne condizionano notevolmente la commercializzazione. La norma definisce la dicotomia tra gli alimenti a rischio e gli alimenti rispondenti a criteri di sicurezza.

Per determinare se un alimento sia a rischio occorre considerare, con estrema precisione, i seguenti criteri:

- *le condizioni d'uso normale dell'alimento da parte del consumatore;*
- *le informazioni messe a disposizione del consumatore (informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore) **sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute** provocati da un alimento o categoria di alimenti.*

Gli alimenti sono considerati **a rischio** se sono dannosi per la salute o se sono inadatti al consumo umano.

### **1 – Alimenti dannosi per la salute**

Al fine di determinare tale condizione dell'alimento è necessario prendere in considerazione:

- i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma;
- i probabili effetti sulla salute dei discendenti con le medesime condizioni temporali;
- i probabili effetti tossici cumulativi;
- la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa.

### **2 – Alimenti inadatti al consumo umano**

Al fine di determinare tale condizione dell'alimento occorre prendere in considerazione se l'alimento sia inaccettabile per il consumo umano *secondo l'uso previsto*, in seguito a contaminazione dovuta a :

- materiale estraneo,
- putrefazione,
- deterioramento,
- decomposizione.

Vengono, invece, **considerati sicuri** gli alimenti che rispondono alle specifiche disposizioni comunitarie concernenti la sicurezza alimentare o se risultano conformi alle specifiche disposizioni della legislazione alimentare nazionale dello Stato membro sul cui territorio è immesso sul mercato. In assenza di specifiche disposizioni comunitarie, la norma comunitaria generale dà facoltà alle autorità competenti di intervenire nel caso in cui

vi siano motivi di sospettare che un alimento possa essere a rischio, mediante l'adozione di provvedimenti che impongano restrizioni all'immissione in commercio o il ritiro dal mercato.

### **Sanzioni previste dal Decreto Legislativo n. 190/2006**

#### **Art. 2, *Violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 18 del Regolamento (CE) n. 178/2002 in materia di rintracciabilità***

L'articolo 18 del Regolamento CE n. 178/2002 stabilisce l'obbligo da parte degli operatori di predisporre un sistema di tracciabilità degli alimenti o degli animali destinati alla produzione alimentare, lungo il corso delle operazioni di produzione, trasformazione e distribuzione. L'articolo 2 stabilisce le sanzioni alla violazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 18 del Regolamento CE n. 178/2002 relativi alla rintracciabilità da parte degli operatori, e prevede, salvo che il fatto costituisca reato, una sanzione amministrativa pecuniaria da 750 euro a 4500 euro.

Le singole fattispecie di illecito possono essere identificate, rispettando l'ordine dei paragrafi dell'art. 18 del Regolamento CE n. 178/2002, in:

- omessa predisposizione della procedura di tracciabilità (comma 1);
- omessa individuazione del fornitore (comma 2);
- omessa predisposizione di procedure e di sistemi che permettano di individuare i destinatari degli alimenti prodotti o degli animali (comma. 3);
- le informazioni non vengono messe a disposizione dell'autorità competente (commi 2 e 3); è un caso specifico che

può variare dalla mancanza di informazioni dovuta a negligenza o noncuranza da parte dell'operatore (che non raccoglie le informazioni o non ha predisposto un sistema di raccolta e/o di registrazione delle informazioni stesse), fino ad un comportamento negativo di non collaborazione con le autorità, negando le informazioni richieste (comma 3);

- omissione di etichettatura (comma 4);
- presenza di etichettatura ma recante indicazioni non adeguate, che non consentono la rintracciabilità, come in caso di mancanza del numero di lotto/partita e della sede dello stabilimento (comma 4);
- carenza di documentazione, che consenta di identificare correttamente l'alimento ai fini della rintracciabilità, o di informazioni pertinenti, secondo i requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche (comma 4).

#### **Art. 3. *Violazione degli obblighi derivanti dagli articoli 19 e 20 del regolamento (CE) n. 178/2002 relativi all'avvio delle procedure per il ritiro dal mercato***

L'articolo 3 contiene diverse fattispecie di illeciti amministrativi, che sono perseguiti in rapporto alla loro gravità. In linea generale, le fattispecie riguardano la violazione relativa alle procedure di ritiro dal mercato degli alimenti, ai sensi degli articoli 19 e 20 del Regolamento CE n. 178/2002 e hanno come destinatario l'operatore. L'articolo 3 non fa distinzione in relazione all'attività dell'operatore e include tutte le operazioni di importazione, produzione, trasformazione, lavorazione e distribuzione.

Il comma 1, *salvo che il fatto costituisca reato*, commina la sanzione amministrativa



tiva pecuniaria da 3000 euro a 18000 euro all'operatore che, sebbene sia a conoscenza che la sostanza alimentare da lui importata, prodotta, trasformata, lavorata o distribuita, ma di cui non ha più la disponibilità, non è conforme ai requisiti di sicurezza, non attiva le procedure di ritiro del prodotto. L'elevato importo della sanzione sottolinea la gravità del comportamento fraudolento dell'operatore, che volutamente tace lo stato di non conformità della sostanza e, pur conscio della situazione, non attiva le procedure di ritiro dal mercato. Si è di fronte ad un comportamento di 'dolo omissivo'.

Il comma 2 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 300 euro nel caso in cui l'operatore abbia attivato la procedura di ritiro della sostanza alimentare, a causa di riscontro di non conformità ai requisiti di sicurezza della stessa, ma non abbia informato contestualmente l'autorità competente.

L'illecito riveste una minore gravità, in quanto, nello spirito della norma, l'operatore ha in ogni caso attivato la procedura di ritiro della sostanza e può aver trascurato in buona fede di informare l'autorità contestualmente all'avvio della procedura o averla informato tardivamente (si fa riferimento al termine *contestualmente*); resta fermo che l'operatore potrebbe anche avere volontariamente omesso di informare l'autorità.

E' probabile, comunque, che per il legislatore tale condotta dell'operatore sia un fatto relativamente 'trascurabile' in rapporto allo scopo primario, ossia il ritiro del prodotto non conforme, tanto da prevedere un importo della sanzione abbastanza contenuto.

Il comma 3 commina una sanzione amministrativa pecuniaria da 2000 euro a 12000 euro all'operatore che, a seguito di richiesta dell'autorità competente, non fornisce informazioni o nega la collaborazione con la stessa, al fine di evitare o ridurre i rischi legati a una sostanza alimentare, a un mangime o a un animale da esso fornito. Anche in tal caso la gravità della condotta dolosa giustifica l'importo elevato della sanzione. La fattispecie illecita si differenzia, infatti, dalle ipotesi di cui al comma 2 e 3 dell'art. 2 precedente, in quanto tali illeciti conseguono alla condotta dell'operatore anche in caso di 'semplice' trascuratezza e in mancanza di una situazione di rischio.

Il presente illecito si differenzia da quello punito al comma 2 dell'articolo 3 in rapporto al bene tutelato giuridicamente: se al comma 2 si vede compromessa la sicurezza dell'alimento, ma non al punto di convincere l'operatore a procedere al ritiro dal mercato, la tutela di cui al presente comma 3 riguarda espressamente una situazione di rischio per la salute. Peraltro, in via interpretativa, si può supporre che l'autorità competente abbia avuto riscontro, nel corso dell'attività ispettiva, del rischio legato all'alimento o a un animale e abbia richiesto le opportune informazioni (rilascio di documenti o di dichiarazioni) all'operatore, o in seconda ipotesi, l'autorità abbia avuto la necessità di accedere alle strutture dell'operatore per svolgere le ispezioni del caso. In entrambi i casi, se oppone rifiuto, l'operatore impedisce, di fatto, che con la collaborazione con l'autorità competente si possa prevenire, ridurre o eliminare un rischio derivante dal prodotto alimentare. Al riguardo è significativo il riferimento al paragrafo 3 dell'articolo 19 del Regolamento CE n. 178/2002.

**Art. 4. *Violazione degli obblighi nei confronti dei consumatori e degli utilizzatori di cui agli articoli 19 e 20 del Regolamento (CE) n. 178/2002***

L'articolo 4 stabilisce una sanzione amministrativa pecuniaria da 2000 euro a 12000 euro, nel momento in cui si avvia una procedura di *recall* senza che questa venga motivata. Salvo che il fatto costituisca reato, infatti, l'operatore che non dà giustificazioni al consumatore o all'utilizzatore, venuti in possesso dell'alimento non conforme ai requisiti di sicurezza, in merito ai motivi della attivazione della procedura per il ritiro dell'alimento in questione dal mercato viene sanzionato.

**Art. 5. *Violazione degli obblighi nei confronti dell'operatore che non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità dell'alimento ai sensi degli articoli 19 e 20 del Regolamento (CE) n. 178/2002***

L'articolo 5 ha come destinatario l'operatore alimentare che svolge attività di vendita al dettaglio o distribuzione di alimenti e che non incide in maniera diretta sulla sicurezza o integrità dell'alimento.

E' comminata la sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 3000 euro, salvo che il fatto non costituisca reato, per i seguenti comportamenti illeciti:

- omessa attivazione della procedura, nei limiti della propria attività, di ritiro dal

mercato di alimenti non conformi ai requisiti di sicurezza e a condizione che l'operatore sia a conoscenza della circostanza (comma 1);

- omessa attuazione, nell'ambito della competenza dell'operatore, degli interventi predisposti dai responsabili della produzione, della trasformazione e della lavorazione e dalle autorità competenti, ai fini del ritiro o richiamo degli alimenti o mangimi.

L'articolo 6 si riferisce all'operatore del settore dei mangimi, in relazione alla violazione degli obblighi specifici di cui all'articolo 20 del Regolamento (CE) n. 178/2002.

**L'Art. 7** del Decreto Legislativo n. 190/2006 stabilisce, infine, in caso di reiterazione degli illeciti sopradescritti, l'applicazione della sanzione accessoria di sospensione del provvedimento che consente lo svolgimento dell'attività che ha dato causa all'illecito per un periodo variabile da un minimo di dieci ad un massimo di venti giorni lavorativi.

*La Bibliografia è disponibile presso gli Autori*